

## 韓国の女性福祉政策におけるジェンダー規定

呉 英 蘭

### 〔抄 録〕

この論文は、韓国の女性福祉政策をジェンダー視点から類型化し分析したものである。韓国の女性福祉は、女性の権利向上を目指した国際的勧告と活発な女性NGO運動を背景とし、10年あまりの間に女性関連法律が立法化されるなどの急速な発展を示した。このような発展背景を持つ韓国の女性福祉政策において「ジェンダー」はどのように規定され、その規定はどのように変化してきたのかに注目した。そして、女性の権利という観点からジェンダーの概念規定を三つに類型化した。Ⅰ類型は特別な恩恵に基づいて選別的福祉の受給者であり権利が付与されない「保護対象者」としてのジェンダー規定である。Ⅱ類型は母性の機能を強調し母性役割の遂行可否によって権利が付与される「家族世話役」としてのジェンダー規定であり、Ⅲ類型は社会の全般的な領域において女性の積極的権利を認めて、それを支持する「社会参加の主体」としてジェンダーを規定する類型である。韓国における女性政策の根拠になっている三つの法律、「女性発展基本法」「男女雇用平等法」「母子福祉法」が、それぞれどのような種類のジェンダー規定に基づいているのかを分析したのである。

キーワード ジェンダー、女性労働、女性福祉政策、類型化、韓国

### はじめに

韓国において、女性の生活の質を高めることは社会的責任であるという認識に基づいて、女性福祉政策が国家政策の一つの領域として含まれるようになったのは1980年代の後半のことであった。それは、1975年、国連の「世界女性年」をきっかけにして西欧の女性解放運動が紹介され、女性意識の変化、女性NGOの活発な運動、そして、1985年の「国連女性差別撤廃協定」の批准などの要因によって、女性問題に対する社会的関心の高まりをその背景にしていた。

国家の女性政策を担当・調整する行政機構の設置・改編と女性関連法律の制定や改正を通して、国家が女性問題に積極的に介入するようになった。生活問題を持っている女性を対象とする消極的な福祉政策から脱皮し、一般女性を対象として社会の中に存在する性差別を改善し、女性の同等な社会参加を目指す積極的な女性政策への転換がみられた。

しかし、その以前までは、韓国の女性福祉政策は、家父長的イデオロギーと儒教文化の伝統の下で、極めて消極的意味の福祉理念に基づいていた。公的部門での女性福祉は、未婚の母、家出女性、貧困母子家族、性売買女性などを対象とする残余的な福祉概念から出発したのである。実際、最初に女性福祉の意味として使われた行政上の用語は「婦人（婦女）福祉」であった。「婦人」という用語が女性に対して否定的なイメージを強化し、女性の地位を卑下させる女性性を基盤としていたので、そのような「婦人福祉政策」は、当然、消極的意味の残余的政策の性格を色濃くおびていたのである。

女性政策の主要対象をどのように規定するのかということは女性政策の発展程度と深く関わっている。従って、本研究は、このような視点から、韓国の女性福祉政策が主な対象としている女性像、そして女性性の規定がどのように変化・発展してきたのかを検討したい。これは、今までの政策上のジェンダー規定が、どのように設定・変化してきたのかによって、今後、女性福祉政策のより前向きの発展を推測することができるからである。

このような研究目的を達成するため、まず、韓国の女性福祉政策の発展に影響を及ぼす外部的な環境要因を説明し、現在施行されている女性福祉政策をジェンダー規定を中心に類型化し、分析したい。分析の対象となる女性福祉政策は、制度と政策の根拠になる女性福祉関連法である「女性発展基本法」、女性労働に関する「男女雇用平等法」、女性の貧困支援のための「母子福祉法」である。

## I. 女性福祉政策の発展の環境

韓国は、過去10年あまりの間に、女性福祉政策の主要な根拠になる女性関連法律が立法化されるなど急激な発展を示した。女性の権利向上のための法律制定の出発は、1987年の「男女雇用平等法」であり、女性の経済活動への参加を促進し労働市場での平等雇用を保障することを目的とした。

1991年には「乳幼児保育法」が制定され、働く女性の育児問題に対する社会制度的な支援がスタートした。1994年には「性暴力犯罪の処罰及び被害者保護等に関する法律」が制定され女性を性暴力から保護するための方策が強化された。そして、1995年には女性政策の基本法である「女性発展基本法」が制定され、国家及び地方自治体に女性政策基本計画の樹立と施行が義務付けられるようになった。続いて、1997年には「家庭暴力防止法」が制定され、1999年には「男女差別禁止法」が制定される等、多くの領域で、女性の保護、女性の社会参加を促進する法律が整備されるようになった。

女性福祉政策の発展には、その時期の国際的環境、国内の政治・経済・社会の構造と状況、女性の役割と能力に対する社会認識、男女平等の実現のための女性運動などが主要な影響を与えるが、韓国の場合、そのもっとも主要な背景としては女性保護に関する国際的動きと強力な女性NGO<sup>(1)</sup>運動という2つの要因があげられる。

## 1. 女性権利に関する国際的な動向とその影響

国連は、1975年を「世界女性年」と定めて、国家が女性問題に関心を持って社会の中で存在する性差別を法と制度を通じて改善し、女性が家庭と社会において男性と同等に参加し、人間として平等な権利を享受できるように努力することを呼びかけた。実際、国連は、女性を取り囲むほぼすべての差別に対して、「女性差別撤廃協定 (Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women)」の制定を通して、女性の事実的な平等のための国家機構の設置を勧奨し、1995年の第4次「北京世界女性大会」の行動綱領 (The Global Platform for Action)<sup>(2)</sup>は各国の政府に性主流化 (Gender mainstreaming) の理念をそれぞれの政策・プログラムに盛り込むように要求した。

そのような動きの背景には、女性問題の世界的普遍性があった。国家によってその程度の差はありうるけれども、女性が男性と比べて、社会の中で多くの不利益と不平等を経験していたということはほぼ普遍的にみられる現象であった。国家の立法と政治、政策の決定に影響を与える人々の多数が男性によって占められている社会構造の中で、女性をただ家事労働者としてみなす性別役割分業の意識、女性を「性的対象化」とする歪曲された性文化の存在のため、女性の社会参加と就業の機会が制限され、様々の差別と暴力に苦しまれていること、そして、女性が貧困層の大半を占めるという状況は、ある程度世界各国の共通の現実になっていたのである。こういう現実について、世界のほとんどの国が加入した国連とILO (世界労働機構) が、人権の普遍性を強調しながら各国家に基本的人権と男女平等の具体的な実践戦略を提示し、その履行を促すようになったのである。

そのような国際的動向の影響を受けることにおいては韓国も例外ではなかった。韓国は1984年、国連の「女性差別撤廃協定」に批准することによって協定国としての義務を履行しなければならなくなった。女性業務の専門担当機構の設置、「男女雇用平等法」等のような女性の権益保護のための法律の制定、既存の制度の中に性差別的な規定の改正などの措置をとってきたのである。

また、1995年の「北京世界女性大会」において187ヶ国が参加して採択された「北京女性宣言」と「行動綱領」は、各国の政府において男女平等の実現の基本方向と戦略を提示し、それに関する履行状況を国連に報告し、審議を受けることが義務づけられるようになった。特に、この「行動綱領」は女性の暴力問題に関して「女性暴力撤廃宣言 (Declaration on Violence against Women)」を再確認しながら女性暴力の範囲をさらに拡大し、性に基づいた差別と暴力を女性の人権侵害の問題として規定すると同時に、そのような問題を解消するために国家的な対策を講ずることを国家の義務と規定した。

## 2. NGOの女性権利運動

2001年、中央政府の公式機構として「女性省」が設立され、性主流化 (ジェンダー主流化) 政策が実施されることになった背景として重要なもう一つの要因は女性運動である。1980年代

から活発になった女性NGO運動団体は二つの運動方向をもっていた。一つは「男女を差別する性差別文化の撤廃」、もう一つは「男女共同の努力で男女共に人間らしき生活を営むことができる社会建設」ということである。それを求める多様な団体の活動がくりひろげられた。

まず、女性労働者運動は生涯労働権の確立と平等な労働権の確立のため、労働条件の改善を要求した。そして、中産層を中心として始まった主婦運動は女性運動の主体を広げ、女性運動の領域を拡大した。それは、地域別・領域別に生活問題を提起し、その解決策を提示することによって市民運動の急激な発展の原動力になった。この時期には、女性運動が各階層別に行われていたのである。

このように、階層別の運動として展開してきた女性運動は、女性労働問題を女性問題の中心課題として規定しながら連帯する動きを示し始めた。「女性団体連合」という全国組織が結成され、女性運動は一段と跳躍ができたのである。この時期から女性運動は女性関連懸案に対して問題点を指摘し、政策的次元での対策を要求することになり、そのような要求はしだいに実際の政策として反映されるようになったのである。

女性NGOの活動によって政策及び法律が整備された事例の典型は、「男女雇用平等法」の制定と改正である。「男女雇用平等法」は1987年制定されたが、女性労働者の実質的平等及び地位向上において重要な「同一労働・同一賃金」の規定が欠落するなど実効性において多くの問題をもっていた。「女性団体連合」が中心になった女性運動は同法の改正のための運動をおこし、ついにその法律は1989年改正されるようになった。

他にも、「家族法」の改正、1989年の「母子福祉法」の制定、「乳幼児保育法」、「性暴力特別法」と「家庭暴力防止法」の制定の背景には積極的な女性運動があった。とくに、「家庭暴力防止法」は、その間、家庭は私的領域で国家の介入が不可能であるという認識の下で放置されてきた被害女性を支援する女性NGO団体の努力の成果であるといえる。

## Ⅱ. ジェンダー規定の三つの類型

一国の女性福祉政策は、どのような視点からジェンダーを規定しているのかということによってその性格はかなり違う。たとえば、西欧の福祉国家において女性を「労働者」として規定して「労働権」を強調する場合と、女性を「家族世話役」として規定して「母性権」を強調する場合において、その政策はそれぞれ違う形態で現れた。<sup>(3)</sup> 母性権を強調したドイツは、「強い男性扶養者モデル (strong male breadwinner)」に基づいて確固な児童手当制度及び主婦年金制度などを実施して女性の母性役割を支える政策を取り上げた。これに反して、労働権を強調したスウェーデンの場合は、「弱い扶養者モデル (weak male breadwinner)」に基づいた積極的な労働政策を推進して女性を労働者として取り上げ、働く権利を支える政策を実施した。<sup>(4)</sup>

従って、韓国においての女性福祉政策は、どのようなジェンダー視点に基づいて実施されて

いるのかということを検討したい。そのため、今までの女性福祉政策の変化・発展過程を女性の権利概念を中心に解釈し、次のように三つの類型に分けて分析の枠組みでとりあげようとする。それは、特別な恩恵に基づいて選別的福祉の受給者であり権利が付与されない「保護対象者」、母性の機能を強調し母性役割の遂行可否によって権利が付与される「家族世話役」、そして社会全体に関する女性の積極的権利を認め、支持する「社会参加の主体」である。

## 1. I 類型：「保護対象者」

韓国において女性福祉の始まりは、1945年解放以降、米軍政によった「婦女（婦人）局」の設置後の戦争未亡人の救護事業からである。この際、行政が使用した女性福祉用語は「婦女（婦人）福祉」であった。以後、この用語は60-70年代の未婚母、低所得母子家庭、家出女性、淪落女性などいわゆる「要保護女性」を対象とする政策にも続けて使用されてきた。

婦女福祉が意味する「婦女（婦人）」とは、女性は結婚して婦女になることだけがノーマルな価値という家父長的イデオロギーに基づいて、女性を独立的な存在で認めることなく、男性を根幹にして存在する周辺人という観点を内包している。また、婦女福祉が主な対象とする「要保護女性」とは、そのようなノーマルな価値から外れて逸脱的な問題を起こす女性を意味し、その問題の原因も女性個人の欠陥や誤りにあると見なされ、社会的な烙印（stigma）を伴う。従って、「保護対象者」である女性には主体的な権利を認めなかったのである。このような視点はそのまま政策化に影響を及ぼされ、「要保護女性」に対する一時的な問題解決のみを支援する残余主義的な福祉政策の性格として現れたのである。

女性を「保護対象者」として見なされているI類型において女性の問題のある逸脱者であり、男性と社会によって保護されるべき依存者として規定している。

## 2. II 類型：「家族世話役」

セインズベリ (D. Sainsbury, 1999) が分類したジェンダー政策体制の類型<sup>(5)</sup>に照らしてみると、韓国は、男性が生計扶養の責任を負い、女性は家庭をケアする責任を負う性別分業的形態である「男性稼得者モデル」を取り上げてきた。とりわけ、このような傾向は韓国社会に広く認識されている「家族イデオロギー」という理念のため、さらに強調された。「家族イデオロギー」は「先家族責任、後国家介入」を原則とし、女性の家族ケア責任がその内容の核心である。

このような背景の中で、強調される女性の役割は私的かつ非公式的な領域で世話労働を担当することに限定され、家事や子育て、老人保護などの負担が主に女性の受け持ちとして任されていた。

「家族世話役」というジェンダー規定は、女性の市場労働を支える政策が遅く進展されることを意味し、従って女性の経済活動参加への低下と働き続けることにも障害になっているのである。また、この規定は、政策の内容において母性の機能を強調する傾向を見せ、女性個人に

対する権利向上のための政策ということより、家族内で子育てや家族ケアの役割を遂行することによって権利が付与される形で現れていた。

### 3. Ⅲ類型：「社会参加の主体」

この類型は、女性がただ福祉受給の受動的対象ではなく、女性自らが積極的参加の主体ということを知る規定である。また、女性福祉の対象を取り上げることにおいても、今までは要保護女性、母性機能を遂行する女性など「一部の女性」を対象としたことに反して、「一般のすべての女性」を政策の対象として取り上げている。従ってこの類型は女性の権利概念を普遍的な人間の権利で認識され、母性権より労働権を強調していた。

このようなジェンダー規定は、「性主流化（Gender Mainstreaming）」<sup>(6)</sup> 戦略と「性認知的（Gender Sensitive）政策」をその根拠とする。「性主流化」は、すべての国家政策の分野にジェンダー視点が統合されるべきことを意味する“ジェンダー視点の主流化”と、そして社会のすべての分野において女性の量的・質的参加の拡大を意味する“女性の主流化”という二つの方向を意味している。

「性認知的政策」は、人間としての積極的な参加の権利を実現するため、法と制度、そして社会の各分野において女性の代表性を高めることを主な内容とする。この内容は、第一次女性政策基本計画（1998年～2002年）と第二次女性政策基本計画（2003年～2007年）<sup>(7)</sup> で明示され、実践されている。これは、国家の福祉政策において、女性はその形態と内容を自ら作り上げていく積極的参加者という認識をもつことである。実際に、最近、女性NGOが行っている「性認知的予算分析（Gender Responsive Budget）のモニタリング」はそのような側面をよく見せる例である。それは、国家および地方自治体の予算政策をジェンダー視点から再解釈し、分析して女性関連予算政策を再樹立することを要求する運動である。この運動に対して担当行政機関が積極的にその結果を受容しようとする意志を表現しているが、このような行政の態度の変化は、以前に比べて女性に対する観点が前向きに変わる事実を見せるということが出来る<sup>(8)</sup>。

以上のように、今まで類型化した韓国の女性福祉政策においての三つのジェンダー規定をまとめると次のようである。

＜表1＞韓国の女性福祉のジェンダー規定の類型

類 型	I 類型：保護対象者	II 類型：家族世話役	Ⅲ類型：社会参加の主体
政 策 対 象	問題ある一部の女性	家族ケア担当者	一般のすべての女性
ジェンダー規定	逸脱女性、 依存的な保護対象者	母性機能の遂行者、 家族内の役割遂行者	積極的参加者 能動的主体者
権 利 概 念	特別な保護、恩恵	母性権強調	人権、労働権強調
ジェンダーモデル		強い男性稼ぎ手モデル	弱い男性稼ぎ手モデル
福 祉 政 策	婦女福祉政策	性別分業政策	性主流化政策

### Ⅲ. 女性福祉政策とジェンダー規定

本章では、韓国の女性福祉政策がどのようなジェンダー規定に基づいているのかに対して以上の三つの類型を枠組にして分析したい。分析は、女性福祉政策と制度の基本根拠になる女性関連法を主な対象とし、とくにその中でも、すべての女性関連単一法のベースになる総合法である「女性発展基本法」、そして単一法としては最初であり、女性の労働問題に関する「男女雇用平等法」、女性福祉関連法としては重要な位置を占めている「母子福祉法」を取り上げることにはしたい。

#### 1. 女性発展基本法

「女性発展基本法」は、憲法の男女平等の理念を実現するため、国家と地方自治体の任務に関する基本的なことを規定することによって、政治、経済、社会、文化のすべての領域において男女平等を促進し、女性の発展を図ることを目的とし、1995年に制定された。同法の相対的重要性は男女平等と女性発展に関する他の法律—たとえば、「男女差別禁止法」「男女雇用平等法」—との関係を通じて分かることができ、表面的にはそういう法律に優先的な効力を明示する規定はないけれども、女性に関する関係法令や政策の基本方向を提示しているという点において既存の他の法令に優先的な効力を持つことであると見なければならぬ<sup>(9)</sup>。「女性発展基本法」が目指すことは、国家および社会の発展に男女が共同で参加し、その責任を分担することである。ということは、個人の意思や適性、能力は無視して、ただ性別によって集团的、平均的に役割と能力を区別する性別役割分業から脱皮すべきことを意味する。つまり、女性は母性機能以外に家庭と社会、国家の発展に参加する権利と責任、そして男性と同等な人権を持つ存在という新たなジェンダー視点を前提にするのである。

「女性発展基本法」におけるジェンダー規定はⅢ類型である。同法によると政策決定過程—たとえば、政治領域—への積極的参加の拡大を強調し、女性を社会全般における「社会参加の主体」として見る観点を採択している。

この観点は同法のいろんな所で探して見ることができ、第6条の暫定的優待措置(Affirmative Action)もそうである。これは“女性の参加が著しく低い分野に限り、女性の参加を促進する「暫定的女性優待政策」を実施できる”ということの内容としている。この条項の意味は、民主的で平等な社会と国家の発展をなすためには男女の対等な参加を保障しなければならないという意識に基づいて、①女性はその適性と能力によって男性と同等に社会のすべての分野に参加する権利を持つこと、②女性は歴史的かつ社会構造的に差別を被りつつ、ただ男女に同一な機会と条件を提供する措置だけでは効果的な結果に至らないこと、従ってより実質的な措置が必要ということを前提にする。スウェーデンは1991年に制定された「男女平等法」を通じて、デンマークは「男女平等待遇に関する法律」を通じて同一な措置を置いていた。この条項(暫定

的優待措置)とⅢ類型(社会参加の主体)との関連性は女性問題の原因を社会的差別構造に置いていることである。女性が持っている基本的能力はこのような社会構造の下では発揮できないこと、先に規定したⅠ類型(保護対象者)とⅡ類型(家族世話役)もこのような社会環境の中から生み出した観点ということで見ている。従ってこの条項が意味するジェンダー規定は発展可能性を持つ「社会参加の主体」(Ⅲ類型)として積極的に支えることを表す。特に、この条項は2002年12月に暫定的措置から積極的措置へ改正し、女性省長官がこの部分に関する勧告と点検の権限を持つことによってさらに強化された。

同法第18条の母性保護の条項では、今まで認識されてきた母性保護の概念を再規定していた。この条項は母性保護の概念と範囲を女性の妊娠、出産、授乳期間の保護(第18条)として規定し今まで子育てや家族世話を含んだ概念との分離を明確にしてⅡ類型(家族世話役)の規定から脱皮していることを見せていた。というのは、韓国において母性保護が国際条約や外国の論議の傾向一性に基づいた特別な保護を排除することによって実現するという傾向一とはべつに、女性に対するすべての勤労条件の保護や育児休暇及び家族世話などを含む傾向を持ってきたことに変化をもたらす新たな概念規定である。即ち、男女の本質的な差異のみによって法的に違う待遇が可能であるので、女性の妊娠、出産、授乳だけが女性としての固有の機能、つまり男女の本質的差異ということを強調しているのである。これは、女性を弱者、育児や家事の担当者という観点に基づく保護は母性保護ではないので法が特別に女性だけを保護すべきことではないということである。

この条項はすべての勤労者たちは健康かつ安全な勤労条件で働く権利を持つことと育児及び家事労働は男女が共同に参加しその責任を分担しなければならないことに基づいて男女共通の保護で転換させようという意志をもっていた。要するにこのような法認識は、育児や家事に対して女性が一次的に、そして当然に担当することという今までの認識の下で規定されたⅡ類型の規定が、法的再規定を通じてⅢ類型を目指して変化していくことである。

他方、同法第22条の女性福祉増進においては、「すべての女性に関する福祉施策を講じる責務を国家および自治体に義務付けられることによってⅠ類型(問題のある一部の要保護女性対象)から脱皮する意志を見ることができる。今まで国家の予算不足や認識不足のため制限的に行ってきた女性政策を、この条項を通じてすべての女性のための福祉と権利向上のため努力しなければならない国家の義務を具体的に実現しようとするものである。つまり、低所得母子家庭、性売買女性、家出女性のような要保護女性のみ対象とする従来の残余主義的な婦女福祉であったⅠ類型から一歩進んで、すべての女性を対象とし、人権の実現という視点の普遍主義的福祉を向いているⅢ類型へ転換されたことである。

上記の内容を要約すると<表2>のようである。



<表2> 「女性発展基本法」におけるジェンダー規定

内 容	類 型	ジェンダー規定
基 本 理 念 (第 1 条)	Ⅲ 類 型 (社会参加の主体)	男性と同等な人権と潜在力を持ち、家庭と社会・国家発展に参加する権利と責任の所持
積極的優待措置 (第 6 条)	Ⅲ 類 型 (社会参加の主体)	発展可能性を持つ社会の主体として、性差別的な社会環境の積極的改善を通じて支え
母 性 保 護 (第 18 条)	Ⅱ類型→Ⅲ類型 (家族世話役)→(社会参加の主体)	家族世話の担当者から男女共同の責任
女性福祉増進 (第 22 条)	Ⅰ類型→Ⅲ類型 (保護対象者)→(社会参加の主体)	要保護女性を対象とする残余的福祉からすべての女性を対象とする普遍的福祉への転換

## 2. 男女雇用平等法

女性の平等な権利実現を主な関心とする最初の政策の対象は勤労女性であった。高度の経済成長の原動力であった女性労働者が長時間労働や低賃金などのすべての雇用過程で差別的待遇を受ける深刻な現実はその改善を必要とされているからであった。解放以後、国家は「勤労基準法」に基づいて男女労働に関した平等を明視していったが、実際の労働現場から生じる性差別問題においては実質的な政策効果を得ることが容易ではなかった。

1987年、憲法の平等理念によって雇用において男女の平等な機会と待遇を保障するかたわら、母性を保護し、職業能力を開発して女性労働者の地位向上と福祉増進に寄与するのを目的とする「男女雇用平等法」が制定された。

「男女雇用平等法」におけるジェンダー規定は、Ⅲ類型を目指す、Ⅰ、Ⅱ類型が混在されている。この法は、女性労働者に対する観点を「勤労基準法」で現れる「保護」<sup>(10)</sup> から「平等」へ論議を拡張させ、女性を社会発展の全過程に参加が可能である「社会参加の主体」として認識すると同時に労働者としての女性の独立性を認定しているという側面で、Ⅲ類型を目指すといえる。とくに、1989年の第1次改正案は、「同一労働・同一賃金」規定の原則を新設して雇用において男女の平等な機会と待遇を保障している。すなわち、女性労働力の価値や労働権に対する社会的な認定を意味するといえることができる。

しかし、「男女雇用平等法」において、女性が家族世話の一次的担当者というⅡ類型のジェンダー規定がまだ残っているのが見られる。2001年の第4次改正がなされる前まで「男女雇用平等法」第2条の基本理念において「勤労女性は次の世代の出産と育児に重要な役割を担当する者」と明示され、育児の主な担当者としての役割を示していた。

また、育児休暇は1995年の第2次改正前までは女性だけに許していた。これは、育児は女性の役割、女性の仕事、女性の責任という性別役割分業観を前提とするⅡ類型の規定である。すなわち、女性は一次的に家族世話者としての役割を十分果たすことをベースにしながら雇用制度の保護をうけるということの意味するといえる。このような規定は2001年、全面改正された法にも新たな形態で依然として残っていた。上記の第2条の「出産と育児の役割」という項目

は削除されたが、その代わりに第1条に「職場と家庭生活の両立支援」という項目が付加され、依然としてⅡ類型の意図を表れていた。

このように女性を労働者より家族世話を担当する役割を優先的にみる観点は他の女性関連法である「乳幼児保育法」にもみることができる。同法第14条には、職場内保育施設の設置規定において事業場の規模を男女常勤労働者数を基準にすることではなく、「女性常勤労働者数300人以上」と規定していて、やはり児童養育や世話は女性の責任というⅡ類型の規定を強化している。つまり、このようなジェンダー規定は、女性の労働を断続化、パート化させ、労働市場で女性の雇用拡大を目的とする法にもかかわらず、むしろ、雇用機会の縮小、雇用不安定の深化、そして性別役割分業観を固着させる結果を産み出すことになるのである。

「男女雇用平等法」は、1987年の制定以降から全部で4回にわたって改正がなされた。1995年の第2次改正案は、女性だけに許された育児休暇の対象を「勤労女性またはその配偶者である勤労者」とし、男性にも拡大することによって、育児に関する男女共同の責任を明視した。このような傾向は、「母性保護関連法」にも探してみることができる。同法は「男性勤労者も育児休暇を使うことができるようになって女性労働者が雇用の断絶なしに職場と家庭の両立ができる支援体制の基盤を備える。とりわけ、育児休暇の期間を勤続期間に参入し、育児休暇を原因とする不利益処分を禁じることによって育児休暇制度を活性化する」<sup>(11)</sup> ことを明確に明視していた。ここで雇用政策におけるジェンダー規定は女性の労働断絶を防止し働きつづけることができるようにして社会への積極的参加を支えるⅢ類型へ移動している。以上の分析を要約したのが<表3>である。

<表3> 「男女雇用平等法」におけるジェンダー規定

内 容		類 型	ジェンダー規定
改正以前	改正以後		
第 2 条 基 本 理 念	第2条削除（3次改正） 第1条目的で明視	Ⅱ 類 型→ 弱化されたⅡ類型	家族ケアの主な担当者→ 職場と家庭の両立者
第2条2項 差別の定義	第2条（3次改正） 差別の定義の拡大	Ⅲ 類 型 (社会参加の主体)	権利の主体者としての地位を脅威する要因の除去
第 11 条 育 児 休 暇	第11条（2次改正） 育児休暇の対象拡大	Ⅱ類型→Ⅲ類型	養育の女性責任→ 男女共同の責任
女 性 保 護	男女平等（4次改正）	I 類型→Ⅲ類型	勤労保護→勤労同等

### 3. 母子福祉法

女性の貧困問題の解決のため施行される福祉政策は「母子福祉法」に基づいていた。「母子福祉法」は、①配偶者と死別・離婚、あるいは配偶者から遺棄された女性、②精神または身体障害のため長期間労働力を失う配偶者を持つ女性、③未婚の女性が、18歳未満の児童を養育している低所得母子家庭を対象とし、その生活安定と福祉を増進するため1989年に制定された。「母子福祉法」は、「女性」より「母」に注目している法であり、その理由は、一番目に、今ま

で家庭の稼ぎ手であった男性の“いきなりの消失”のことが発生したら家庭は経済的な苦しみに直面する場合が多いこと。二番目に、上記のような状況が起こったら、母が家庭の稼ぎ手としての役割をしなければならないし、とくに18歳未満の子供がいる場合は、養育の負担が大きいこと。三番目に、このような経済的な養育負担が母性の身体的かつ精神的健康を脅威して結果的に母性と家族の福祉を阻害する可能性が高いこと<sup>(12)</sup>である。「母子福祉法」は、今までの女性の役割を私的であり非公式的な領域での保護と養育の責任のみとして限定し強調してきたジェンダー視点からスタートした。

「母子福祉法」は、法から保護を受ける対象の選定において、第4条の定義を見ると、“18歳未満の児童を扶養する家庭”と規定されて、子供が18歳以上になると法的母子保護対象から除外される。子供が18歳になると成人として扶養と労働の能力があると認めて保護の対象から除外するが、これは、女性自らの事情に基づいた基準ではない児童を基準にしてとらえることによって、「女性」その自体の貧困を防止し支援するための法というより、児童との結合有無によって「児童養育者」としての貧困防止を支える法ということができる。

つまり、母子福祉法において、女性は“児童養育を担当する母”と規定され、女性福祉を子供の有無や年齢や扶養能力に繋げて、女性は母性の役割を遂行することに限って保護の受ける権利を認められる「一次的児童養育者」、すなわち、Ⅱ類型として規定されてきたことである。

「母子福祉法」第2条は国家の責任について明示されていた。その主要内容は、国家と地方自治体は母子家庭の福祉を増進する責任を負うことと、すべての国民は母子家庭の福祉増進に協力しなければならないことである。これは、母子家庭の貧困と諸生活の問題を国家の責任の下で社会的に負担することを意味する。すなわち、母子家庭の貧困問題の原因を個人の欠陥と見るのではなく社会構造的な側面から検討している点でⅠ類型の緩和をみることができる。

2002年、母子福祉法は、父子家庭の増大によって法的支援が要求されて「母・父子福祉法」でその名称を変更、すべての条項の対象を母・父子家庭で修正された。父子家庭を母子家庭と同じく法的・制度的保護のなかにいれることによって母子家庭だけに対するステグマを相対的に弱化させたとみることができる。以上の分析を要約すると表4＞のようである。

＜表4＞「母子福祉法」におけるジェンダー規定

内 容	類 型	ジェンダー 規 定
母子福祉法	Ⅰ 類型、Ⅱ 類型	母性の機能遂行の範囲内での社会的保護
第 2 条 (国家の責任)	Ⅰ 類型の緩和	母子家庭の発生原因に対する社会的責任の認識
第 4 条 (対象の定義)	Ⅱ 類 型 (家族世話役)	子どもとの結合有無の基準によって保護の可否を決定、子ども養育者
名 称 変 更 (母・父子福祉法)	Ⅰ 類型の緩和	非定常家族としての保護対象の相対的弱化、

## 終わりに

韓国の女性福祉政策においてのジェンダー規定を、その政策の根幹になる法律を通じて分析した。単一法としては最初に制定された「男女雇用平等法」は、女性の労働権をめぐる熱い論争と関心の中で4回もその改正作業が出来上がった。この法はⅢ類型（社会参加の主体）を目標として制定されたが、多くの条項がⅠ類型（保護対象者）を維持していた。つまり、“女性に対する特別な保護と心づかい”を通じて平等の理念を実現しようとする傾向を見せたことである。第1次改正で「同一労働・同一賃金」条項の新設、第2次改正で、育児休暇の対象を男性にも拡大することによってⅡ類型（家族世話役）の脱皮を意図し、第3、4次改正では、差別の概念をさらに拡大し、この差別の条項が男女勤労者共に適用させることによって完全なⅢ類型を目指している。

「母子福祉法」は、Ⅰ類型とⅡ類型のジェンダー認識から出発した。「母子福祉法」では、児童との結合有無を基準にして保護の対象を設定しているという点で、ひとりの人間としての女性自体を支持する視点ではない母性役割の遂行可否によって支援するⅠ、Ⅱ類型にとどまっていた。

女性に対する国家の基本政策や理念を総括する「女性発展基本法」の制定は、以上のような個別法においてのジェンダー規定をⅢ類型へ移行することに役に立った。「女性発展基本法」は、全体的にⅢ類型をベースとして成り立ち、今までの女性問題が社会構造の中で性差別的環境から発生したことを強調し、それに対する改善の努力を見せている。女性の同等な社会参加のための積極的措置、母性保護に関する男女同等の概念規定を通してⅡ類型からⅢ類型へ、そして、一部の要保護女性のみを対象とした福祉政策をすべての女性の生活の質の向上を目標とした普遍的福祉へ（Ⅰ類型からⅢ類型へ）の転換を求めた。

要約すると、韓国の女性福祉政策は、Ⅰ類型（保護対象者）とⅡ類型（家族世話役）の形態から次第にⅢ類型（社会参加の主体）へ移動していくことである。国家政策の理念が何を目標として、どんな方向を目指して行くのかによって政策の発展程度が違う事実に着目すると、韓国の女性福祉政策は女性を「積極的社会参加者」「権利の主体」と規定するⅢ類型を目指しているという点で以降女性福祉の発展可能性をみせてくれることといえる。

しかし、政策理念で現れる目標とは別に、その理念を具体的に施行する制度においてはⅠ、Ⅱ類型の状況がまだ残っていることが現在の限界である。女性福祉の予算が基本的に劣悪な状況は勿論であり<sup>(13)</sup>、母子保護と母性保護の対象の限定の問題そして女性福祉施設の劣悪な運営状況などは改善しなければならない課題として残っていた。“性主流化”を女性福祉政策の基本目標とし、積極的な社会参加の主体、権利の主体としてのジェンダー規定に基づいた政策の実行を通してそのような課題を解決していくことである。

〔注〕

- (1) Non-Government Organization、韓国においては、非営利民間団体を意味して、ここでは民間女性運動団体を意味する
- (2) 1995年、北京で世界第4次女性大会が行い、北京行動綱領を採択、12個の重点推進分野を採択しそれは女性と貧困、女性の教育と訓練、女性と健康、女性に対する暴力、女性と武力紛争、女性と経済、権力及び意思決定と女性、制度的装置、女性と人権、女性とメディア、女性と環境、女児である。
- (3) キムヘキョン、家族政策とジェンダー観点の結合のための研究、2003、韓国女性開発院
- (4) テレシャ・クルビク (Teresa Kulawik) 他、福祉国家と女性政策、2000、
- (5) セインズベリはジェンダー関係の特質に依拠して、男性稼得者 (male breadwinner) モデル、独自のジェンダー役割 (separate gender role)、各人稼得者=家族世話係 (individual earner-carer) という三つのジェンダー・ポリシ体制を析出した (Sainsbury 1999)。そして、各体制が、①社会的給付に対する受給資格タイプ、②給付単位のタイプ、③ケアに対する責任のあり方、④有給労働に対するアクセスという重要な点に関して独自のパターンを有していることを明らかにした。(福祉国家とジェンダーポリティクス、深沢和子、2003)
- (6) この概念は、1995年北京女性大会でジェンダーと性主流化 (Gender Mainstreaming) という用語を公式的に行動綱領に採択した。性主流化 (Gender Mainstreaming) は“ジェンダーイシュを主に政府と公共機関のすべての意思決定と政策実行に考慮すべきこと”で定義された。(キム、キョンヒ、両性平等の実現のための性主流化、2003)
- (7) 女性発展基本法によって政府と地方自治体が参加し、推進する女性政策基本計画である。第一次計画は国家レベルとしては最初の女性政策総合計画であり、政策決定過程 (decision making level) への参加拡大を強調していた。第二次計画は、政策において両性平等視点を統合する基準としての機能を強調している。(女性白書、2002、女性省)
- (8) ジェンダー予算 (Gender Responsive Budget) は、性主流化戦略の履行の一つの方法であり、道具である。ジェンダー予算は、女性のための分離予算の要求ではない、また、女性特化プログラムのための予算増額でもない。ジェンダー予算は、政府の歳入、歳出が男性に比べて女性にどう違う影響と結果をもたらすのかを分析するのである。これは、予算と公共政策が男女に違う影響を与えるという事実を前提し、それを性平等的に変える措置である。ジェンダー予算は2000年現在、全世界20ヶ国弱で遂行していて、OECD、UNIFEM、UNDPなどの国際機構は2015年まで、各国家がジェンダー予算措置をするように呼びかけている (UNIFEM, <http://www.unifem.un.org>) 2003年から「韓国女性団体連合」及び「韓国女性の電話連合」が全国の会員団体と一緒に政府および地方自治体のジェンダー予算分析事業を行って、その結果を女性部 (省) の方へ提案し、女性部 (省) が肯定的に検討している。
- (9) キム、エリン、女性発展基本法の内容と課題、1996、韓国女性開発院、p14
- (10) 1953年制定された勤労基準法は、第5章に女性勤労者に対する特別保護制度をおいている。
- (11) 韓国の女性政策、2002年、韓国女性政策研究会、p195
- (12) リソヒ他、女性福祉、2003、p83
- (13) 2002年女性関連予算は3,082億ウォンであり、これは全体予算 (105兆9千億ウォン) の0.29%である。2002年女性省の予算は427億ウォンで、女性関連予算の13.9%を占めている。(女性白書、2002)

〔参考文献〕

- 金ミヘ他、両性平等が保障される福祉社会、1997、未来人力研究センター
- 金エリン、女性発展基本法の内容と課題、1996、韓国女性開発院
- 金テホン他、わが国の母性保護制度の現況分析と改善方向、2003、韓国女性開発院
- 金ヘキョン、家族政策とジェンダー観点の結合のための研究、2003、女性研究2003-2
- 朴ヨンミ、女権論的視点による女性福祉政策の分析、2001、韓国社会と行政研究12-2
- ムンウンヨン他、フィリピンの女性福祉政策とジェンダーの規定性、2003アジア女性研究42
- リソヒ他、女性福祉、2001、蛍雪出版
- 韓国女性政策研究会、韓国の女性政策、2002、知識社
- 韓国女性の電話連合、韓国女性人権運動史、1999、ハヌル出版
- 韓国女性の電話連合、女性政策と予算の新たなパラダイム作り、2003年資料集
- 韓国女性NGOネットワーク、国連特別総会NGO報告会資料、2000
- テラサ・クルビク他、福祉国家と女性政策、2000、
- 女性発展基本法、法務省
- 母子福祉法、法務省
- 男女雇用平等法、法務省
- 深沢和子、福祉国家とジェンダーポリティクス、2003、東信堂
- 広瀬真理子、EU諸国における就労と家族的責任の両立支援策、法律文化社
- 宮本太郎、福祉国家という戦略、1999、法律文化社
- 岡沢憲夫 他、比較福祉国家論、1997、法律文化社
- Sainsbury, D. Gender and Welfare State Regime, Oxford Univ. 1999

(お よんらん 社会学研究科社会学・社会福祉学専攻博士後期課程)

(指導：渡辺千寿子 教授)

2004年10月15日受理